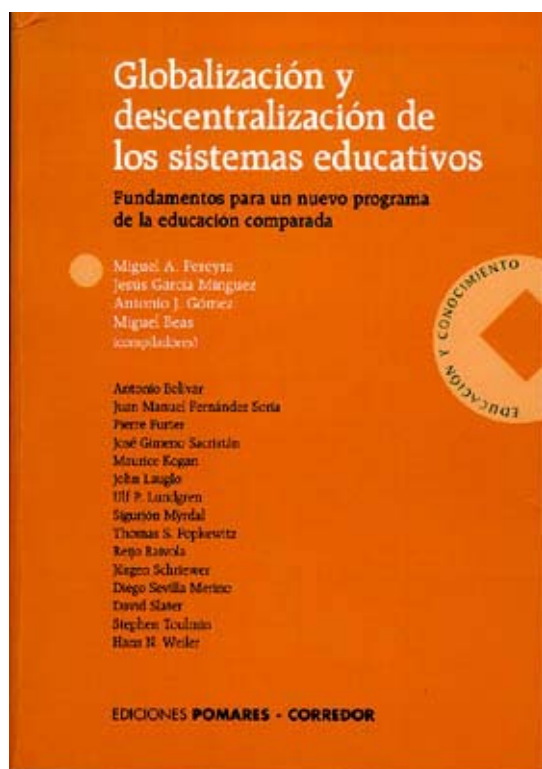


Globalización y descentralización de los sistemas educativos

Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada

Miguel A. Pereyra, Jesús García Mínguez, Miguel Beas, Antonio J. Gómez
(compiladores)



Colección Educación y conocimiento
Director: Miguel A. Pereyra
Catedrático de Educación Comparada
Universidad de Granada

Traductores: Jesús García Mínguez
Antonio G. Gómez Melero
José M. Pomares
Antonio Sánchez García

Diseño portada: Joan Batallé

© 1996
Ediciones Pomares-Corredor, S. A.

Este material se utiliza con fines exclusivamente didácticos

ÍNDICE

Introducción	5
---------------------------	---

Primera parte

RECONFIGURACIÓN DE LA EDUCACIÓN COMPARADA EN LA SOCIEDAD MUNDIAL: GEOPOLÍTICA, GEOGRAFÍA Y EDUCACIÓN

1. Sistema mundial y redes de interrelación. La internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada, Jürgen Schriewer	17
Internacionalización: proceso y problema	17
1. Fases	20
1.1. <i>A finales del siglo XVIII: Perfil de un gran programa</i>	20
1.2. <i>A finales del siglo XX: El mundo como la unidad de análisis</i>	22
2. Descubrimientos	26
2.1. <i>El surgimiento del sistema educativo mundial</i>	26
2.2. <i>Educación como un componente de redes variadas de interrelación</i>	30
3. Perspectivas	36
3.1. <i>Reconciliar historia y comparación</i>	36
3.2. <i>Construcciones semánticas de la sociedad mundial</i>	43
Notas	48
Referencias bibliográficas	50

2. La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur:

Imaginaciones desafiantes de lo global, David Slater	59
1. Introducción.....	59
2. Imaginaciones globales: ¿El globo y la imaginación de quién?	63
3. Descentralización: espejismo, mito y máscara	71
4. Descolonizar la teoría occidental y aprender de los otros lados del globo	78
5. Otras formas de pensar lo global	84
Notas	87
Referencias bibliográficas	89

3. La educación comparada como «geografía de la educación». Cuestiones teóricas sobre la planificación de la regionalización de la enseñanza, Pierre Furter

El problema	93
El regionalismo y la educación comparada	94
Una hipótesis de trabajo	96
La emergencia de un nuevo campo de investigaciones interdisciplinarias.....	98
Una definición operativa de la representación social	99
Las representaciones sociales y la cultura escolar	100
La dimensión territorial de las representaciones sociales	101
Implicaciones territoriales de la planificación integral	103
Representaciones sociales y del sí mismo en las emergencias nacionalistas y regionalistas	106
Conclusión	109
Notas	111
Referencias bibliográficas	113

Segunda parte

ESTADO, GOBIERNO Y FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN

4. El Estado y la administración de la libertad a finales del siglo XX: Descentralización

y distinciones Estado/sociedad civil, Thomas S. Popkewitz	119
Introducción	119
Interpretación del ciudadano que soluciona problemas	121

El Estado y el conocimiento profesional	122
<i>Democracia liberal, la administración de la libertad y la ciencia social: De la revelación a la reflexión</i>	122
<i>La cultura de la redención: Progreso a través de la administración social de la libertad de la individualidad de la niñez</i>	124
<i>Redención como normalización y calificación/descalificación de la participación</i>	126
Gobernación a distancia: Reconstitución del escenario sueco	128
Gobernación a distancia: Estados Unidos	133
Cambios de régimen y pautas de regulación: Rusia y Sudáfrica	135
Pedagogía y reconstrucción de las pautas reguladoras en Estados Unidos	139
<i>Reformas en la gobernación del docente</i>	140
<i>Cognitivismo y la reestructuración del docente</i>	142
Cambio de las pautas de gobernación: La estructuración de subjetividades descentralizadas en los escenarios político, social y económico	147
Conocimiento como un sistema gobernante de inclusión/exclusión	153
Conclusión	157
Notas	161
Referencias bibliográficas	164
5. Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación, Jon Lauglo	
1. Introducción.....	169
<i>Los problemas para definir una alternativa a la descentralización</i>	169
2. Motivos para redistribuir la autoridad	171
3. Formas de descentralización	175
3a. Razonamientos «políticos» para la descentralización	176
<i>Federalismo</i>	176
<i>Localismo populista</i>	178
<i>Democracia participativa</i>	181
<i>Liberalismo</i>	184
3b. Razonamientos relativos a la calidad y la eficiencia	186
<i>Profesionalismo pedagógico</i>	186
<i>Dirección por objetivos</i>	189
<i>El mecanismo del mercado</i>	192
<i>Desconcentración</i>	195
4. Comparación de los modelos	196
<i>Sus diferentes énfasis</i>	196
<i>Implicaciones para las instituciones evaluadoras</i>	198
<i>Relaciones entre los tipos</i>	201
5. Tendencias actuales	203
Notas	205
6. Enfoques comparados en descentralización educativa, Hans N. Weiler	208
Introducción	208
El atractivo de la descentralización	210
Principales argumentos a favor de la descentralización de la política educativa	211
<i>Descentralización y redistribución de la autoridad</i>	212
<i>Descentralización y eficacia</i>	215
<i>La descentralización y las culturas de aprendizaje</i>	217
La descentralización educativa: Valoración provisional	218
Aplicaciones políticas de la descentralización	219
<i>Descentralización como gestión de conflictos</i>	220
<i>La descentralización como legitimación compensatoria</i>	222
Descentralización y evaluación	224
<i>La evaluación y la falta de consenso</i>	224
<i>Evaluación, información y control</i>	227
<i>Evaluación y legitimación compensatoria</i>	228

Conclusión	229
Referencias bibliográficas	230
Tercera parte	
LA INSTITUCIÓN ESCOLAR, SUS AGENTES Y LAS FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN: DILEMAS Y FALACIAS	
7. El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización, Antonio Bolívar	
Presentación	237
Diseños organizativos alternativos de los centros escolares	241
El lugar del centro escolar en los recientes movimientos de mejora	244
Reconceptualizar el papel del centro escolar: Reestructurar o enculturizar	247
Más allá de la descentralización: Desarrollo Curricular Basado en la Escuela	250
Plataformas ambivalentes sobre el lugar del centro escolar en el desarrollo curricular	255
<i>Política curricular neoliberal de descentralización</i>	256
<i>Articular la autonomía en el documento curricular con criterios imparciales de justicia</i>	259
<i>Descentralización, marco centralizado y desarrollo del curriculum por parte de los centros</i>	261
Referencias bibliográficas	264
8. Descentralización y profesionalismo del docente europeo, Sigurjón Mýrdal	
Datos históricos	268
Cooperación e integración	270
<i>La educación en la nueva Europa</i>	270
<i>Proyecto de una política educativa para la UE</i>	272
<i>La Asociación para la Formación del Profesorado en Europa</i>	273
La economía mundial y las relaciones culturales	274
<i>Organización hegemónica</i>	275
<i>La elaboración de la política educativa de la OCDE</i>	276
<i>¿Un nuevo orden mundial?</i>	278
<i>La reconstitución del Estado</i>	279
El caso de Islandia	281
Conclusión	284
Referencias bibliográficas	286
9. Descentralización y participación de los padres y las madres en el sistema educativo, Juan Manuel Fernández-Soria	
La participación, principio básico de la descentralización	289
La participación de los padres en la enseñanza	293
<i>Los padres como «clientes» y la libertad de elección en educación</i>	294
<i>Los padres como participantes</i>	302
<i>El sentido de la participación</i>	303
<i>Obstáculos y resistencias</i>	305
Formar para participar	311
Algunas reflexiones a modo de conclusión	317
Notas	322
10. Distrito educativo, descentralización y participación en la formación de la política educativa, Diego Sevilla Merino	
El debate centralización/descentralización. Posibles vías de superación	335
Las virtudes del distrito educativo para la política educativa	338
Descentralización educativa en España	340
El distrito en la política educativa española	343
Conclusión	348
Notas	349
Referencias bibliográficas	349

11. Textos y democracia cultural1: Estrategias de recentralización en un contexto de desregulaciones, José Gimeno Sacristán	352
Textos y materiales: objetivos culturales resultado de otras prácticas	354
El mercado de materiales: Una especialidad de difusión cultural	358
La intensidad de uso	369
Control expreso de materiales: ¿Regulación del currículum o afianzamiento de un mercado singular?	371
Los materiales y el entendimiento de la práctica	374
¿Qué hacer?	381
Algunas estrategias	383
Notas	388
Referencias bibliográficas	389

Cuarta parte

DESCENTRALIZACIÓN Y EVALUACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO: DE LA POLITICA A LA PRAXIS

12. Formulación de la política educativa, descentralización y evaluación, Ulf P. Lundgren	395
La dirección política	398
La legitimidad de la educación pública	405
Descentralización y política educativa	408
Evaluación y supervisión	408
El concepto de evaluación	410
Referencias bibliográficas	412

13. Formas de gobierno y evaluación de los sistemas educativos, Maurice Kogan	415
Niveles de gobierno	415
Razones para el cambio	416
Formas de relación	418
Formas de evaluación	421
Postscriptum	423

14. Descentralizar el derecho a establecer objetivos: La praxiología como filosofía general para el aprendizaje, Reijo Raivola	424
1. La praxiología como un método efectivo de la praxis	424
2. Conceptos principales	428
3. Conclusión: el aprendizaje y el crecimiento humano en el marco praxiológico de referencia	432
Notas	435
Referencias bibliográficas	436

15. Cambiar las instituciones a través de la participación: Elitismo y democracia entre las ciencias, Stephen Toulmin	437
Método científico: ¿uno o muchos?	438
El sueño de la ciencia suprema	439
Democracia metodológica	441
La investigación en la acción como ciencia humana	442
La investigación en la acción como un arte clínico	446
El sueño de una teoría unitaria	450
Las vicisitudes de la «objetividad»	452
La convergencia de la teoría crítica y el pragmatismo	455
Investigación participativa y cambio social	458
Democracia en los métodos, en la investigación y en las instituciones	461

16. Descentralización y evaluación de los sistemas educativos europeos: Un informe del simposio de Granada, Jesús Ignacio Pérez, Christian Roith y Antonio	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

<i>Sánchez</i>	464
Introducción	464
El contexto	465
Las ponencias y los ponentes	466
Descentralización, evaluación y nuevos modelos de gestión educativa en Europa	466
Formas de descentralización y sus implicaciones educativas	468
Niveles de descentralización y autoridad de los sistemas educativos	469
Centralización, descentralización y profesionalización del enseñante europeo	470
Un sistema educativo nacional y descentralizado. Reto: cómo conseguir un equilibrio entre la participación externa y el trabajo interno. La experiencia noruega	472
La política y la reforma educativa danesa y la reforma del sistema educativo en la década de 1980	473
La descentralización del sistema educativo alemán	474
Sistema educativo y espacios de poder: Teorías, prácticas y usos de la descentralización en el sistema español	475
Descentralización y evaluación en el sistema educativo español. Claves para el pesimismo	477
Descentralización y evaluación de los sistemas educativos y el cambio de relaciones entre el Estado, la sociedad civil y la educación	478
Evaluación pluralista y comunidad escolar	480
La escuela basada en el desarrollo curricular y en la descentralización	481
Descentralización y participación de los padres y madres en el sistema educativo	481
La comunidad educativa y la administración local: el papel de los ayuntamientos en el proceso de descentralización del sistema educativo	482

7. El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización

Antonio Bolívar

Presentación

El lugar que el centro escolar ocupa en el desarrollo curricular ha oscilado, en las dos últimas décadas, entre una estrategia de control, desde una tutela y dependencia de la regulación administrativa hasta descentralizar la gestión, incrementando su autonomía, al otorgarle una relevante función en la mejora escolar. El «centro como unidad básica de cambio», «escuelas eficaces», «mejora de la escuela» o «reestructuración escolar», han sido algunos movimientos y lemas que han contribuido a subordinar la dimensión individual docente al propio desarrollo conjunto del centro como organización. Actualmente nos encontraríamos en una «fase de transición», que Fullan (1993, pág. 3) ha calificado como de «combinación de bifurcación y confusión», en un cruce de caminos. El antiguo modo está representado por los que ven la respuesta en la regulación *top-down*, en el control del currículum y de los centros, mediante una evaluación externa de resultados. En el otro lado se situarían los que apuestan por la «reestructuración» y autonomía, pretendiendo ver la solución en una descentralización y una mayor capacitación de los centros y los profesores. El reto actual es cómo lograr conjuntar el nivel de aula y el de centro, haciendo que se solapen o superpongan, en una nueva síntesis entre eficacia y calidad educativa.

Quizás por eso un cierto escepticismo recorre al final del milenio las políticas de mejora. Al fin y al cabo, tras muchos y loables intentos de reformas curriculares e innovaciones metodológicas, la «gramática» de la escuela, es decir, las reglas básicas que gobiernan la vida escolar y el aprendizaje de los alumnos, permanece impasible. Tyack (1990) no ha dudado en calificarlas como «parches» o «chapuzas» para reformar la escuela que, aunque no podrían conducirnos a la utopía, sí al menos contribuyen a generar expectativas sobre el futuro deseado. En este contexto, algunos vuelven a que las instituciones educativas se rijan por las disciplinas económicas de la eficacia y la efectividad, confiando en que la desregulación de la educación y la elección de centros puedan provocar la mejora deseada. Y en estos casos, la descentralización que, en determinados contextos sobrerreguladores del currículum, tenía un carácter progresista, adquiere un sentido manifiestamente conservador. A la inversa, parece que sin estímulos, apoyos y presiones externas es muy improbable que tenga lugar el cambio educativo.

Si bien está claro que una organización burocrática e «hiperracionalizadora» de la escuela ha tenido el efecto de producir una desprofesionalización de la enseñanza o impedir el desarrollo institucional de los centros, los nuevos diseños organizativos de estos pretenderían posibilitar una reprofesionalización de los profesores, potenciando su capacidad para la toma de decisiones y para su implicación en el desarrollo institucional y organizativo de los centros. Hemos abocado, sobre todo con el movimiento de «escuelas eficaces» primero y la «reestructuración escolar» después, a considerar que para que el cambio suceda en el aula, tendrá que afectar a las condiciones organizativas del centro escolar. Se ha transmitido el mensaje de que son necesarios cambios estructurales en la organización de los centros para que creen el caldo de cultivo o ecología propicia a la mejora deseada. Hoy nos encontraríamos, tras las lecciones aprendidas de los esfuerzos de «reestructuración» (Elmore, 1996; Elmore, Peterson y McCarthey, 1996), ante una reconceptualización del papel del centro escolar, volviendo a preocupaciones propiamente didácticas, reequilibrando lemas como «desarrollo curricular basado en la escuela» o «formación/innovación centrada en la escuela».

He preferido situar el papel del centro en la «política curricular», en lugar de, como sería más habitual, en la política educativa. A la política curricular le concierne quién debe decidir lo que los alumnos tengan que aprender en los centros escolares, y qué medios y condiciones puedan posibilitarlo. Elmore y Fuhrman (1994, pág. 1) entienden por «gobierno del currículum» el conjunto de toma de decisiones y modo de llevarlas a cabo en la práctica que, desde el sistema administrativo y político, circunda la política curricular a nivel de distrito, centro y aula, y que influye directamente en lo que aprenden los alumnos. En suma, a la política curricular le atañe quién toma las decisiones, y sobre todo el impacto y repercusiones que unos modos u otros tienen en los profesores, alumnos y en el currículum mismo. Por eso es una cuestión básica en la política curricular determinar si la toma de decisiones debe hacerse a nivel central, local o por los centros; y qué tipo de política favorece, en un determinado contexto, un desarrollo curricular orientado a la mejora. Por su parte, la «política educativa» se referiría a las grandes decisiones educativas dentro de la política estatal, de la que sería una dimensión relevante la propia «política curricular», aun cuando esta

última comprende otros agentes o instancias (padres, medios de comunicación, asociaciones profesionales, etc.) que influyen en la toma de decisiones referida.

Desde diferentes movimientos u «olas» (escuelas eficaces, revisión basada en la escuela, mejora de la escuela, reestructuración escolar), el centro escolar ha adquirido el carácter de elemento clave en las políticas curriculares de mejora de la enseñanza. En términos fuertes, hemos llegado a creer que, en lugar de dirigirnos a mejorar la dimensión técnico/individual de la enseñanza (cambios de primer orden: instructivos o curriculares), era prioritario efectuar cambios (de segundo orden) a nivel de organización de los centros escolares, principalmente mediante una toma de decisiones local, para que los primeros sucedan o se sostengan de modo estable. Desde estas coordenadas la mejora de los aprendizajes de los alumnos, que es la misión última que justifica la experiencia escolar, se hace depender de la labor conjunta de todo el centro. Desde la política curricular se puede pretender «implantar» cambios, pero no llegarán a formar parte viva de los centros y a promover una mejora, si no sitúan al profesorado en un papel de agente del desarrollo curricular, y provocan un desarrollo organizativo interno de los centros escolares. Los cambios educativos pueden ser prescritos y legislados, pero si no quieren quedarse en mera retórica o maquillaje cosmético, deberán ser reapropiados/adaptados por los centros, alterando los modos de trabajo habituales y establecidos (la cultura escolar existente). Para eso, tendrán que generarse desde dentro y capacitar al centro para desarrollar su propia cultura innovadora, incidiendo en la estructura organizativa y laboral, al rediseñar los contextos laborales y papeles para potenciar la toma de decisiones a nivel de centro.

Desde este marco parece evidente que las estrategias descentralizadoras pueden inducir más fácilmente la implicación de los agentes educativos, y en primer lugar del profesorado, en el compromiso por una mejora en la calidad educativa ofrecida. En este sentido me fijaré especialmente en el movimiento actual de «reestructuración escolar» (Elmore y otros, 1990; Murphy, 1991), tanto en lo que ha significado como en las lecciones que hemos aprendido. Y es que, en nuestra actual coyuntura finisecular de modernidad tardía, un fenómeno como la gestión basada en la escuela puede ser una buena o mala opción. En principio, otorgar mayor poder a los centros escolares para decidir, puede ser algo que promueva la diversidad, la innovación y el desarrollo profesional. Pero, paradójicamente, eso también se utiliza como mecanismo neoliberal para provocar la competitividad entre los centros, introduciendo estándares de privatización en el sistema escolar público. En lugar de una devolución en la toma de decisiones puede ser una forma más sutil de control, mediante un desplazamiento de la culpa o incremento de responsabilidad. En último extremo, la relevancia otorgada al centro escolar, con la consiguiente descentralización, vendría a expresar cómo podemos gestionar las escuelas en unos tiempos (postmodernos) de retraimiento y recesión del papel del Estado en la educación, por lo que se cede la responsabilidad a los propios centros, a los padres o a la iniciativa privada. Hargreaves (1996) ha explorado lúcidamente las consecuencias de los contextos cambiantes de nuestra modernidad tardía, que obligan a reconvertir el trabajo de los profesores y a rediseñar las escuelas.

Dentro de una «segunda ola» de reformas educativas, las Administraciones educativas occidentales están confiando en la instrumentación de una descentralización para mejorar la educación pública. La actual reforma educativa en España, haciéndose eco de esta «ola» occidental, al tiempo que para resolver problemas específicos de descentralización territorial (competencias educativas de las Comunidades Autónomas), intenta distinguir diferentes niveles de decisión curricular, transfiriendo ciertas competencias a los centros escolares, pero manteniendo el control sobre un marco curricular común prescriptivo, a nivel estatal y de ocho Administraciones con competencias legislativas. Muchos de los lemas de la actual reforma educativa en nuestro país se sitúan en esta «segunda ola»: autonomía y descentralización, gestión local del currículum, racionalización y optimización de recursos, diseño de estructuras y fórmulas destinadas a incitar a la participación y ampliación de las facultades de elección, apelación a nuevos modos de gestión y control de calidad, reclamación de mayores cotas de racionalización, eficiencia y eficacia de la educación, etc. El asunto más grave aquí ha sido haberse quedado a nivel apelativo, al haber dejado, en principio, intacta la organización de la vida escolar en los centros. Es oportuno replantear en esta coyuntura el significado y las consecuencias políticas y sociales de la descentralización a nivel de centro, contrastando la actual política curricular de reforma en España con las experiencias realizadas en otros países de nuestro ámbito.

En este contexto defenderé la tesis, relevante en innovación didáctica, de que una descentralización en la gestión, por sí misma, no engendra una mejora, si paralelamente no hay unas dinámicas de apoyo y unos estímulos externos, que capaciten internamente al centro escolar para llevar a cabo el cambio propuesto. Al pensar de un modo no gerencialista, la mejora escolar significa, en parte, desconfiar de que las medidas centralistas o descentralizadoras puedan cambiar la educación. La «gramática básica» de la escuela o su «cultura organizativa» puede asimilar/marginar las mejores intenciones de las propuestas de cambio. Al

tiempo, iré mostrando cómo la descentralización de toma de decisiones hacia el centro escolar tiene diferentes plataformas ideológico-políticas para justificar su razón de ser, resultando parcialmente problemáticos tanto los fundamentos conceptuales/ideológicos como sus realizaciones prácticas. A grandes rasgos puede tener una doble forma de utilización: instrumentación gerencialista para implementar más eficazmente determinadas políticas educativas de reforma; o como marco para la reconstrucción social y crítica del currículum por parte de los centros escolares.

En su momento (Escudero y Bolívar, 1994; Bolívar, 1995) reclamamos que para que la descentralización incida significativamente en la mejora escolar, esta debe situar a la escuela como centro del cambio, posibilitando un *desarrollo del currículum basado en el centro escolar*, más allá de una mera transferencia delegada del poder central. Pensábamos que si se quiere evitar el riesgo de que la descentralización administrativa se limite a una dimensión organizativa, gerencial o de meros cambios de funciones, debe pasar a que los centros escolares puedan elaborar y controlar el currículum que enseñan, entrando en qué educación, para qué alumnos y con qué estructuras organizativas dotarse para posibilitar las correspondientes experiencias de enseñanza-aprendizaje. No se trata sólo de transferir parte del poder y autoridad a los centros escolares, sino de capacitarlos para tomar por sí mismos las decisiones que estimen oportunas. Hoy, sin embargo, a partir de nuestras propias experiencias y de otros ámbitos (Hopkins, Ainscow y West, 1994), estimamos que estos buenos deseos deben resituarse en un contexto realista, donde sin estímulos/presiones externas, el desarrollo curricular por los centros no nos lleve muy lejos, más allá de grupos comprometidos temporalmente.

Diseños organizativos alternativos de los centros escolares

En la primera mitad de la década de 1980 («primera ola»), juzgando que los esfuerzos reformadores de los años sesenta habían dado unos resultados mediocres, se retorna a uniformar las prácticas docentes mediante un modelo técnico-burocrático de control, estándares y prescripciones, que pudieran incrementar los resultados; y eso se aplica para hacer frente, como siempre, a los informes alarmantes sobre el declive económico de Estados Unidos (*A nation at risk*, 1983). Pronto empieza a surgir un consenso generalizado sobre el modo inapropiado de mejorar la escuela con estrategias «top-down», imponiendo verticalmente la mejora. La «segunda ola» de reforma se caracteriza por pensar que es necesario reestructurar (rediseñar, reformar, reinventar o transformar), de manera alternativa (vertebración horizontal), los centros escolares y

CUADRO 1 Diseños organizativos alternativos de los centros escolares		
Diseño organizativo	Burocrático/racional	Orgánico/compromiso
Naturaleza de la enseñanza	Actividad rutinizada, cuyos procesos pueden ser prescritos uniformemente, de acuerdo con enfoques tecnológicos.	Actividad creativa, en un contexto incierto, precisando del incremento de la autonomía, compromiso y profesionalidad de los docentes.
Estrategias	<i>Control</i> : Regulación del Estado por mecanismos de gestión burocráticos como estrategia de mejora.	<i>Compromiso</i> : Formas comunitarias y colegiadas, diseño «orgánico» de los centros escolares.
Formas de gestión	Prácticas docentes estandarizadas, control del currículum, formación del profesorado en competencias, y evaluación de resultados.	Gestión basada en el centro escolar, relaciones colegiadas, agenda común de tareas, y valores compartidos.

la propia política curricular (Murphy, 1991). Diversos informes, como el de la Carnegie (*A nation prepared*, 1986) o el del Holmes Group (*Tomorrow's teachers*, 1986), apelan a la necesidad de revisión global del sistema educativo. Las propuestas de «reestructuración escolar» (Elmore y otros, 1990) se dirigen así a reconstruir de otra forma los centros escolares.

En las últimas décadas, como ha expuesto magistralmente Rowan (1990, 1995), se han sucedido dos grandes estrategias alternativas en el «diseño organizativo» de los centros escolares para promover la mejora escolar: control *versus* compromiso. Si bien ambos diseños pretenden incrementar el aprendizaje de los alumnos y lograr la necesaria coordinación de la tarea educativa, las estrategias para lograrlo son radicalmente opuestas, dependientes en gran medida de cómo se conciba el ejercicio de la enseñanza. A su vez el papel del profesor vendrá determinado por dicho diseño organizativo de los centros en la política curricular, como muestra el Cuadro 1.

Por un lado, descrita en la década de 1970, la débil articulación de los centros («anarquías organizadas») y el fuerte individualismo («celularismo») dominante en el trabajo docente, se estima preciso poner en marcha determinados mecanismos formales de control que suplan dicha falta de coordinación. Debido a que la enseñanza se concibe como un conjunto de conductas docentes rutinizadas, se incrementa el control burocrático sobre el currículum, asegurando que los profesores enseñarán los contenidos prescritos, de acuerdo con técnicas metodológicas dadas y formas de trabajo estandarizadas (objetivos, libros de texto, evaluaciones externas). Pero la regulación estatal como estrategia de control para la mejora, con una toma de decisiones centralizada, impide que el centro escolar pueda hacer su propio diseño organizativo, adaptar localmente la innovación, y ser responsable de su propio desarrollo curricular. Como organizaciones formales burocráticas, el ejercicio de las funciones está asignado jerárquicamente, los procedimientos formales rigen las relaciones entre los miembros y hay una distribución funcional de tareas. Los profesores suelen permanecer aislados unos de otros, mostrándose reacios ante la posible interacción con colegas en aspectos estrictamente profesionales.

La regulación estatal de la escuela, como ha visto bien Habermas (1988), tiene una naturaleza ambivalente. Si bien pretende por una parte implantar los principios del Estado de derecho en los diferentes ámbitos (reconocer derechos o garantías), conlleva a la vez una burocratización de ámbitos del mundo de la vida, dentro de los que se encuentra la escuela. La sobrerregulación de los currículos, dice Habermas (1988, vol. II, pág. 526), «conduce a fenómenos como la despersonalización, la inhibición de las innovaciones, la supresión de la responsabilidad, el inmovilismo...». Esta colonización jurídica del sistema escolar o juridificación de este espacio del «mundo de la vida» (*Lebenswelt*), hace que ámbitos sociales regulados por valores, normas y procesos de entendimiento «queden a merced de los imperativos sistémicos de los subsistemas Economía y Administración» (pág. 527).

Frente a esta concepción *racionalista-burocrática* de los centros, donde mecanismos formales de control externos puedan regular la enseñanza y uniformar los resultados deseados, surge una *concepción «orgánica»*, donde una mayor autonomía pudiera incrementar la profesionalidad de los profesores y su compromiso con la mejora, mediante formas comunitarias de participación y colaboración en el centro escolar. A mediados de la década de 1980, nuevas perspectivas de la organización y del profesor (agente de desarrollo, toma de decisiones, pensamiento del profesor, incertidumbre del trabajo docente, etc.) dan lugar a modos orgánicos de la estructura escolar (patrones de interacción, visión y normas compartidas, colegialidad en el trabajo, participación de los profesores en la toma de decisiones, etcétera), que introduzcan mecanismos de integración y cohesión (vertebración horizontal vs. articulación vertical) en la acción educativa del centro escolar, al tiempo que posibiliten una mayor autonomía y profesionalismo de los profesores.

La segunda estrategia, en consecuencia, se dirige a disminuir dicho control burocrático y reemplazar las estructuras jerárquicas, para crear condiciones de trabajo que favorezcan la innovación y contribuyan a aumentar el compromiso y profesionalidad de los profesores, con nuevas estructuras de toma de decisiones en las escuelas. Igualmente, la necesidad de cambios organizativos congruentes viene motivada en este caso por un nuevo modo de ver la enseñanza (que ahora requiere juicio, creatividad y autonomía profesional) y al profesor como agente activo que toma decisiones en el contexto incierto de la clase. En lugar de reglas burocráticas se requerirán formas más orgánicas, por medio de redes y estructuras participativas, así como mediante el desarrollo de la colegialidad.

Me parece especialmente adecuada la calificación de concepción «orgánica», en cuanto viene a recoger la propuesta de F. Tönnies a finales del siglo XIX, de reivindicar la «comunidad» afectiva («*gemeinschaft*») allí donde sólo rigen asociaciones sociales («*gesellschaft*»), como se ve claramente en Sergioanni (1994a). Para Tönnies, una comunidad es un conjunto social orgánico en el que la asociación se basa en la voluntad natural (al modo de la sociabilidad natural de Aristóteles); está formada por personas unidas por vínculos afectivos y espontáneos (de sangre, vecindad o espíritu), donde los objetivos comunes trascienden los intereses particulares de cada individuo. Pero, en consonancia con una sensibilidad postmoderna, querer restablecer, contra la lógica de la historia, unas comunidades allí donde sólo hay meras relaciones sociales, no deja de ser, en el sentido etimológico, una propuesta retrógrada. Por eso, en cierta medida, la creencia de que un centro escolar funciona mejor con unas relaciones comunitarias, implica querer hacer de una comunidad de lugar u ocupacional un grupo primario (relaciones afectivas, conocimiento interpersonal o compartido, valor en sí mismo de la relación). Bajo un pretendido uso progresista, se puede esconder una vieja utopía romántica (como de hecho era la propuesta de Tönnies) con un uso conservador de la imagen (por ejemplo, en los movimientos políticos nacionalsocialistas o en el «comunitarismo» anglosajón actual).

Sergiovanni, uno de los autores que mejor ha argumentado el cambio de los centros escolares de organizaciones a comunidades, señala que «al cambiar la metáfora de la escuela como organización por comunidades, cambia lo que sea verdadero acerca de cómo deban estar organizadas las escuelas y, al tiempo, lo que motiva a los profesores y alumnos, lo que deba ser el liderazgo, y cómo deba llevarse a cabo»(1994b, pág. 217). No obstante, si bien Sergiovanni quiere darle un sentido crítico, como acabamos de apuntar, la reivindicación comunitaria tiene una doble cara. Esta propuesta postmoderna ha conducido a la creencia de que sólo reconstruyendo una cierta comunidad (en el centro escolar en primer lugar y, si es posible, en la comunidad escolar) cabe una regeneración del sistema educativo. El desarrollo de una comunidad en los centros escolares, en paralelo a la filosofía moral comunitarista, con un sistema de valores compartidos, un liderazgo moral, una agenda común de actividades y unas relaciones colegiadas, se convierte en tabla de salvación. Para romper con la tradicional estructura «celular» del trabajo docente, con el consiguiente individualismo y aislamiento, se trata de promover relaciones comunitarias y colegiadas que contribuyan a resolver los problemas y aumenten la cohesión y solidaridad en el trabajo docente. Hoy estamos en condiciones de hacer un cierto balance provisional, tanto en las relaciones entre los diseños organizativos y su influencia en los modos de enseñar, como en el aprendizaje de los alumnos.

El lugar del centro escolar en los recientes movimientos de mejora

Los movimientos europeos de «escuelas eficaces» y «mejora de la escuela», con diferencias en sus objetivos y estrategias, coinciden en que el *ethos*, o cultura propia de los centros escolares, constituye una de las claves de la mejora. Lo que se ha dado en llamar «reestructuración» escolar, es la tercera expresión de una concepción «orgánica» de los centros escolares (Rowan, 1995). En todos ellos se acentúa la imagen de las escuelas como «comunidades», donde debe dominar la colegialidad, el trabajo conjunto, las creencias y valores compartidos que configuren una «visión» común sobre la misión de la institución.

Después de la crisis económica de la década de 1970, tras la constatación de los fracasos en la puesta en práctica de las innovaciones diseñadas externamente, desde diferentes frentes u «olas», el centro escolar como organización se va entendiendo como la unidad base del cambio. En primer lugar, frente a los informes negativos (por ejemplo, el conocido informe Coleman y otros de 1966) y con respecto a las entonces vigentes teorías de la reproducción, que querían justificar la imposibilidad de proseguir el sueño liberal de los años sesenta de fuertes inversiones en educación para integrar a toda la población, el movimiento de «escuelas eficaces» quiere mostrar que, bajo ciertas condiciones, existen centros escolares que marcan diferencias en el aprendizaje de los alumnos y alumnas.

La investigación sobre *escuelas eficaces* («Effective School Research») ha pasado (en más de quince años de existencia) desde la búsqueda de indicadores de eficacia (a menudo limitados a contenidos académicos), a cómo intervenir para que esto suceda, y en los últimos tiempos a qué apoyos y contextos orquestar para promover dicha eficacia. Aparte de que se le ha criticado con razón qué son los «efectos» valiosos causados en los alumnos y cómo puedan/deban medirse, un amplio conjunto de informes e investigaciones realizados en las dos últimas décadas ha tratado de reflejar cómo algunos centros suelen destacar por ofrecer una mayor calidad en los aprendizajes y resultados finales conseguidos por los alumnos. Se puede disentir si estos caracteres son el resultado natural de ser efectivas, o se trata de centros efectivos precisamente porque poseen esos caracteres, debido a la mezcla entre constructo (escuela eficaz) y su medida (lista de indicadores). Más allá de una lista de indicadores de eficacia, que aisladamente tienen poco impacto, lo que hace eficaz al centro es su combinación específica, que configura un determinado clima, cultura o misión diferenciada, que posee una «visión» clara de los fines del centro, compartida por los demás miembros de la comunidad educativa, lo que les da una identidad. Al menos cuatro grandes lecciones quedan como legado de la investigación sobre escuelas eficaces (Murphy, 1992): a) todos los alumnos pueden aprender, dadas las condiciones y el apoyo apropiados; b) el reconocimiento de que cada centro escolar es responsable del aprendizaje (o no aprendizaje) de los alumnos; c) la aceptación de que la calidad de la educación sólo puede juzgarse por referencia a los resultados alcanzados por «todos» los alumnos, y d) la importancia de que, para que suceda lo anterior, estos centros desarrollen un trabajo y tareas conjuntas, fruto de un sentido de comunidad y visión compartida del centro.

En España este movimiento causa impacto a través de la edición del informe de la OCDE (1991) sobre *Escuelas y calidad de la enseñanza*, del que se hace eco el documento del MEC (1994) sobre *Centros educativos y calidad de la enseñanza*, antecedente de la Ley Orgánica de la Participación, Evaluación y Gobierno de los centros docentes. El discurso de la eficacia nos lleva a que, para que un centro alcance buenas cotas de calidad, debe tener una cultura organizativa propia, que pueda favorecer una autonomía institucional, o una identidad formativa propia capaces de generar, por competencia en la elección de

clientes, la calidad buscada. No en vano, el referido documento ministerial (MEC, 1994), acogiendo a este movimiento, llega a afirmar: «Sin una auténtica autonomía institucional es altamente improbable que se llegue a alcanzar en los centros educativos esta asunción de valores, metas y normas que constituye, quizá, la característica más destacable de todas las señaladas, puesto que sintetiza e integra las restantes».

En segundo lugar, el Proyecto Internacional de *Mejora de la escuela* («International School Improvement Project»), auspiciado por la OCDE a través del Centro para la Investigación e Innovación Educativa (CERI), pretende capacitar organizativamente al propio centro educativo para resolver de forma relativamente autónoma sus problemas. Desde el movimiento de «mejora de la escuela», si bien el cambio debe afectar en último extremo a la actividad educativa del aula, para que esto tenga lugar tendrá que afectar a las condiciones organizativas del centro escolar como unidad básica de cambio. Como recientemente señalan Hopkins y otros (1994) no cabe esperar una mejora del centro desconectada de sus condiciones internas, por lo que cualquier reforma educativa impuesta externamente, si quiere tener éxito, tendrá que ser reconstruida por el centro escolar de acuerdo con sus prioridades, al tiempo que debe crear las condiciones internas capaces de apoyar y gestionar el cambio en los centros. En este sentido, la mejora de la escuela nos ha legado lecciones sobre cómo generar procesos de «revisión basada en la escuela», que capaciten al profesorado para determinar sus propias prioridades y desarrollar planes de acción/revisión, y qué tipos y formas de apoyo son los más adecuados por parte de los agentes de cambio externos.

Si la tradición de las escuelas eficaces ha acentuado la dimensión de incremento de resultados de los alumnos, la «mejora de la escuela» y el desarrollo profesional y organizativo de los profesores, necesitamos unir ambas tradiciones en una «nueva síntesis» (Stoll y Fink, 1996; Hopkins y otros, 1996). El movimiento *mejora de la escuela* se limitó al desarrollo profesional y organizativo de los profesores, olvidando en exceso que el objetivo último debe ser la mejora de la calidad de la educación ofrecida a los alumnos y el incremento de su aprendizaje (aun cuando este se considere en un sentido más amplio que las pruebas en matemáticas y lengua). Por otra parte, es evidente que el movimiento *escuelas eficaces*, al poner el énfasis en la eficacia de los resultados conjuntos del centro, ha dado lugar a que se lo utilice en las «clasificaciones» de centros para que, dentro de un cierto mercado, puedan elegir los padres. Hoy estamos en condiciones de unir ambas tradiciones (Reynolds y Fitz-Gibbon, 1996) para, dirigiendo los esfuerzos de mejora hacia el aula y los alumnos (como enfatizó el movimiento de las escuelas eficaces), generar aquellos procesos y condiciones internas de los centros que los faciliten (como hemos aprendido de las experiencias de mejora de la escuela). En suma, unir proceso y producto.

En tercer lugar, y paralelamente, en el sistema escolar estadounidense se apela a la necesidad de reestructurar los centros escolares. La «reestructuración», como todo lema educativo, arrastra una ambigüedad, convirtiéndose en un paraguas bajo el que acoger muy diversas y plurales tendencias (Tyack, 1990): descentralización y autonomía, cambio de las estructuras de gobierno de los centros (como liderazgo, nuevos roles de los profesores), implementación de planes de gestión basados en la escuela, capacitación del profesorado y formación continua basada en el centro, propuestas de trabajo en colaboración (dentro del centro, o entre este y los agentes externos), centros más pequeños, o propuestas neoliberales de elección por parte de los clientes. A pesar de todo, el núcleo de la reestructuración estaría tanto en un lado estructural (descentralización), como en dar a los profesores un papel activo en el desarrollo curricular (incremento de la profesionalización), así como en hacer del centro una comunidad para los profesores y alumnos.

A un nivel organizativo, que ahora nos importa, la reestructuración escolar significa: a) una gestión y toma de decisiones basada en el centro, donde la devolución de competencias y la desregulación puede dar lugar a un fortalecimiento de la autoridad y poder del director o, siguiendo otra vía, a un liderazgo compartido por el conjunto del profesorado; b) transformar los roles y el trabajo del profesorado, con lemas como capacitación («*empowerment*») o reprofesionalización del cuerpo docente; c) cambios en el gobierno escolar, como consecuencia de una descentralización política y administrativa, lo que conlleva a iterar las estructuras de organización en los centros escolares, a menudo en paralelo a cambios postfordistas en la organización del trabajo en el mundo empresarial, y d) introducción de mecanismos neoliberales de mercado: los cambios en la estructura y en la eficiencia del sistema educativo se hacen pivotar sobre un «mercado administrado», en el que los padres y los alumnos son los clientes, y los centros escolares potenciales rivales. En cualquier caso, también aquí se piensa que rediseñar el trabajo escolar supone promover un sentido de comunidad en el centro escolar, con unas relaciones de colegialidad y colaboración que, implicando al profesorado en el desarrollo de la institución, conduzcan a un compromiso por parte de la comunidad docente con las misiones consensuadas del centro escolar.

El movimiento de la reestructuración situó el núcleo del cambio curricular en un nuevo diseño organizativo de los centros, No podemos esperar, se decía, que se produzcan cambios relevantes en la

enseñanza sin alterar la estructura interna y los roles en los centros escolares. La cuestión era qué estructura organizativa podía provocar la mejora deseada. Rediseñar los lugares de trabajo era la clave para generar la innovación, formación y mejora en las actividades diarias (Fullan, 1993). En suma, los cambios estructurales a nivel organizativo parecían ser la condición *sine qua non* de los cambios didácticos. Hoy nos encontramos, como en los movimientos anteriores, ante una reconceptualización y revisión crítica, estimando que las innovaciones a nivel didáctico (mejor práctica de aula) pueden exigir cambios organizativos (a nivel de centro), y no al revés.

Reconceptualizar el papel del centro escolar:

Reestructurar o enculturizar

A medida que las experiencias «basadas en el centro» han ido mostrando progresivamente una falta de relación entre una estructura superficial «orgánica» de los centros escolares con la práctica docente del aula y los resultados en el aprendizaje de los alumnos, hemos llegado a cuestionar, en los cuatro últimos años, algunos planteamientos anteriores. Hoy diríamos que alterar la estructura interna de los centros no conlleva paralelamente el cambio en los modos de hacer y enseñar. Hemos creído, un tanto ingenuamente, que rediseñar los modos como están organizados los centros escolares, podía provocar, por sí mismo, el cambio acerca de cómo enseñan los profesores, e incrementar las oportunidades de aprendizaje de los alumnos, convirtiendo las escuelas en una unidad base de la formación, innovación y mejora. Tras las lecciones aprendidas de los esfuerzos de reestructuración, nos encontramos ante una vuelta a preocupaciones propiamente didácticas, conjugando procesos con contenidos, acción colegiada y competencia individual en el aula. Como afirman elocuentemente Peterson, McCarthy y Elmore (1996, pág. 119): «Hemos aprendido que cambiar la práctica docente es primariamente un problema de aprendizaje, no un problema de organización. Aunque las estructuras escolares pueden proveer oportunidades para aprender nuevas prácticas, las estructuras, por si mismas, no causan que dicho aprendizaje ocurra».

Posibilitar mayores márgenes de decisión y estructuras acordes a la mejora deseada, sólo puede provocarse a condición de que afecte, en último extremo, a los modos individuales de llevar a cabo la enseñanza en el aula. Los cambios a nivel de estructura organizativa no han guardado relación causal con los procesos de enseñanza/aprendizaje, ya sea porque al final se han quedado en apelaciones retóricas, porque se han limitado a cambios en la política curricular o, sobre todo, porque, como sabemos desde hace tiempo, «reestructurar» no es igual que «enculturizar».

La estructura, dicen Peterson, McCarthy y Elmore (1996, pág. 151), no es la cuestión. Cuando nos pongamos de acuerdo en que lo que pretendemos es mejorar cualitativamente las prácticas docentes, y sepamos lo que es preciso hacer para generar estas prácticas, entonces podremos crear las estructuras que pudieran apoyar ese aprendizaje y esas prácticas. «Mientras algunos prefieren situar primero los cambios estructurales para cambiar la práctica docente, nosotros preferimos proyectarlos después». Se trata de comenzar por qué entendemos que son buenas prácticas de enseñanza/aprendizaje, a continuación qué es preciso que ocurra para que acontezcan las prácticas que deseamos y, en tercer lugar, qué estructuras podrían apoyar la enseñanza y el aprendizaje que deseamos. Diríamos que conviene no olvidar cuál es el auténtico carro, y cuáles los bueyes, para no poner uno antes que los otros o, mejor aún, para conjuntarlos si queremos que el carro marche.

Ahora bien, si una gestión basada en el centro incrementa la participación de los profesores en la toma de decisiones y puede motivar un trabajo conjunto de estos en cuestiones de enseñanza, en los últimos años se han suscitado razonables dudas, desde el análisis de experiencias realizadas, sobre cómo la descentralización y la autonomía no han alterado sustancialmente la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje ofrecidos a los alumnos. Como señala Elmore (1993, pág. 40)

Existe poca evidencia de que la gestión basada en la escuela tenga una relación directa o predecible con cambios a nivel de instrucción o aprendizaje de los alumnos. De hecho, la evidencia sugiere que la implementación de las reformas en gestión basada en la escuela tiene una relación aleatoria con cambios en el currículum, la enseñanza, y el aprendizaje de los alumnos.

Así pues, una mera descentralización administrativa o curricular no genera por sí misma una mejora en los resultados de los alumnos o, si no queremos esas metas eficientistas, tampoco una mayor oferta de calidad educativa. Es una expectativa poco realista creer que la descentralización provoca una mejora escolar. La «gestión basada en la escuela» es un simple mecanismo o medio por el que se pueden tomar decisiones a nivel local del centro para implementar determinadas reformas, que podrían aumentar la calidad

educativa, pero no existe una relación de medio-fin. Para que eso suceda se requiere un segundo conjunto de factores y, ante todo, «que el foco del cambio se dirija a cambios curriculares y prácticas docentes tanto como a las estructuras organizativas y procesos necesarios para apoyar tales cambios» (Robertson, Wohlstetter y Mohrman, 1995). Sin embargo, en las experiencias realizadas es más fácil limitarse a los procesos de trabajo y toma de decisiones, quedando silenciada la propia práctica docente del aula. Si la adopción de un sistema de decisiones basado en la escuela puede ser una condición necesaria para iniciar un proceso de mejora, no es suficiente para ofrecer más altos niveles de calidad, si no se dirige, además, a introducir cambios a nivel del funcionamiento de la escuela, y no entra en las prácticas docentes (Elmore, 1995).

El cambio de las estructuras, como se ha constatado, tiene poca influencia en la práctica docente en el aula (Elmore, Peterson y McCarthey, 1996), y la «gestión basada en el centro», como parte fundamental de la reestructuración escolar, no ha afectado a lo que se hace en la clase. Ello proviene, dice Fullan, (1991, pág. 201) de haber incidido en la estructura, pero no en la cultura. Sin una radical «enculturización» de la escuela como institución, cabe esperar pocos cambios en los modos de enseñar y aprender.

Tyack y Tobin (1994) se refieren al conjunto de formas, normas y reglas que organizan regularmente el trabajo de la enseñanza, con el término «*gramática*» de la escuela, un concepto paralelo al de «cultura organizativa». De modo análogo a como la gramática organiza el significado en la lengua, la cultura de la escuela organiza el significado del trabajo escolar. Ni la gramática de la lengua ni la de la escuela requieren ser conscientemente entendidas para funcionar. Precisamente, la mayoría de reformas y cambios han fracasado al estrellarse contra dicha gramática escolar. Es cierto que periódicamente los reformadores han pretendido cambiar las regularidades que constituyen la «gramática» de la escuela, pero al final ha sido esta la que ha engullido/asimilado las sucesivas reformas. Si los reformadores creen que pueden cambiar la escuela, señalan, es importante reconocer que las escuelas, tal y como están estructuradas, cambian las reformas, adaptándolas a sus propios modos de ver y hacer.

El supuesto de partida del movimiento de la reestructuración era que, en lugar de limitarnos a ver cómo la gente podría funcionar mejor en papeles ya dados, dentro de una determinada estructura escolar, la cuestión sería, al revés, cómo reestructurar los centros para que promuevan los papeles y la nueva «cultura organizativa» que deseamos. Parecería que las culturas institucionales de la enseñanza guardan una relación dialéctica con las estructuras subyacentes en las relaciones sociales de los miembros. Por ello, se ha confiado en que los cambios organizativos podrían tener efectos culturales, además de que los cambios en la cultura podrían exigir/dar lugar a alteraciones estructurales. La cuestión es ¿por dónde empezar?

Una constante de todas las propuestas de cambio ha consistido en determinar si se debe incidir primero en los factores cognitivos/actitudinales, o en los organizativos/estructurales. Como ya sabemos, los cambios impuestos externamente suelen quedarse a nivel de estructura superficial, sin lograr incidir en las culturas. Al fin y al cabo, no podemos legislar el cambio de creencias y valores. Una medida legislativa puede tener valor «performativo» (decir es hacer) a nivel de estructura, pero se queda sólo a nivel apelativo en cuanto a la cultura. Por eso, se ha vuelto a confiar en parte en el poder de los cambios estructurales para asegurar más fácilmente el cambio en las prácticas existentes, antes que proponerse como meta el campo más difuso e inseguro del cambio cultural. Si las prácticas docentes están fuertemente determinadas por creencias y modos de trabajo de los profesores, cabe desconfiar de que las reformas estructurales puedan alterar por sí mismas la cultura existente. Y en este sentido, como también resalta Hargreaves (1996), en lugar de *reestructurar* se trataría de *enculturizar*.

Como conclusión, una lección bien aprendida en las últimas décadas es que mudar las estructuras formales no es lo mismo que cambiar normas, valores, creencias, en suma: la cultura escolar dominante. Y esta cultura común de la enseñanza y el aprendizaje, como hemos señalado, es extremadamente compleja de cambiar. En cualquier caso, llevar de otros modos la enseñanza, va a exigir a la larga alterar las estructuras habituales de trabajo, confiando en que, también a la larga, cambien la cultura habitual de la enseñanza (Elmore, 1995). Cualquier proceso de cambio externo, para ser adaptado a la realidad interna, precisará de una «acomodación» cultural. La cuestión última es cómo lograr que los cambios educativos lleguen a conectar con las múltiples realidades de los profesores y centros, que serán la clave de su puesta en práctica. Tomar como núcleo del cambio la cultura escolar significa priorizar los valores, modos de trabajo y expectativas compartidas sobre la acción diaria. Desde este enfoque se tratará de considerar como objetivo del cambio organizativo las imágenes, valores y significados compartidos en el modo de trabajar, y no primariamente los cambios a nivel de estructura burocrática o formal. Contamos con todo un amplio *corpus* de literatura sobre cultura y cambio educativo, que evidencia el factor inhibitor y conservador que desempeña la cultura en el desarrollo de las innovaciones curriculares (Bolívar, 1996).

Más allá de la descentralización: Desarrollo Curricular Basado en la Escuela

Una descentralización de la política curricular, para no quedar limitada a cambios en el modo de organizar/administrar los centros, tiene que llegar a posibilitar *un Desarrollo Curricular Basado en la Escuela* (DCBE), si quiere afectar al núcleo de la práctica educativa. Podemos entender como «núcleo» de la enseñanza (Elmore, 1996) el modo como los profesores comprenden la naturaleza del conocimiento y se intercambian dichos conocimientos con los colegas, el papel que tienen los alumnos en el aprendizaje, así como la forma en que estas ideas sobre el conocimiento y la educación se manifiestan en la enseñanza en el aula. Sin duda, este «núcleo» incluye también una reordenación de los centros, tales como distribución de las clases, agrupamientos de alumnos, responsabilidades de los profesores, relaciones entre los profesores en su trabajo cotidiano, así como el proceso de evaluar el aprendizaje y comunicarlo a otras partes.

El Desarrollo Curricular Basado en la Escuela (DCBE) puede ser considerado entonces como un estadio superior de descentralización, en la medida en que el propio centro (incluida la comunidad social) toma propiedad y poder del currículum escolar, generando procesos y formas de trabajo dirigidas a autorevisar lo que se hace, repensar lo que se podría cambiar y consensuar un plan de acción. No obstante, en la última década hemos aprendido que limitar el objetivo a las relaciones entre los profesores, como modo de planificar conjuntamente el trabajo, puede dar lugar a que al final lleguen a tener poco impacto en el aprendizaje de los alumnos. Por eso actualmente pensamos que la mejora en las condiciones internas de funcionamiento del centro debe combinarse con un foco claro y práctico de mejora de la acción diaria en el aula.

El DCBE, a pesar de estos problemas manifestados en su desarrollo, se ha configurado como una plataforma teórica y sobre todo práctica para reconstruir culturalmente la escuela desde dentro. Se trata de promover un cambio en las pautas de trabajo o *éthos* del centro, a través de un proceso de autotransformación colectiva y reflexión/revisión crítica de la propia realidad educativa, apostando por los valores de colaboración, colegialidad y compromiso. La autorevisión escolar y el desarrollo organizativo se convierten en el contexto para promover el desarrollo institucional del centro y profesional de los docentes. Normalmente, se emplea un modelo de proceso o «resolución de problemas» (Holly y Southworth, 1989), con apoyo transitorio y cooperativo de agentes externos. La generación del cambio curricular no es fruto de reformas estructurales ni un asunto de voluntad individual; tampoco es un suceso puntual, sino el resultado de un largo proceso en que el conjunto de sus miembros se van implicando en dinámicas de trabajo que capacitan al centro para autorenovarse y, cuando logran institucionalizarse, llegan a formar parte de la cultura organizativa del centro.

En este modelo de proceso, como forma habitual de trabajo, se parte consensuando un «mapa» de logros y necesidades, fruto del autodiagnóstico de la situación del centro escolar, en un compromiso por revisar, concretar y sistematizar las ideas educativas, de modo continuo y en espiral, en un plan de acción. Como tal, requiere la cooperación de todos o de una mayoría de los miembros para analizar reflexiva y colegiadamente dónde se está, por qué y cómo se ha llegado, valorar logros y necesidades y determinar qué cosas se pueden ir haciendo mejor dentro de lo posible. Este proceso de autorevisión se constituye en el marco para discutir, deliberar y decidir colegiadamente qué conviene hacer, cómo van las cosas y qué habría que corregir. Dicha dimensión de proceso debe abocar a acuerdos prácticos (dimensión de contenido), siendo muy importante, para asegurar su posterior traducción práctica, el propio proceso de diálogo, la confrontación de perspectivas y los acuerdos finales. Reconociendo el carácter personal de la práctica educativa, los criterios de actuación no se dejan al arbitrio de cada profesor; son, por el contrario, un tema de deliberación y construcción por parte del grupo en su conjunto. El DCBE se convierte, de este modo, también en un contexto adecuado para promover el propio desarrollo profesional de los docentes.

El DCBE supone la emergencia de nuevos patrones de relaciones entre los profesores, con una toma de decisiones compartidas, incrementando la participación de los padres y de la comunidad social, etcétera, por lo que exige rediseñar las estructuras organizativas y la capacitación del profesorado para el desarrollo curricular y profesional. Desde el DCBE no se trata sólo de aumentar los ámbitos de decisión y funciones del director o de los profesores, sino también de transformar los roles laborales y contextos organizativos de los profesores. Al nivel central de la Administración se le pide la articulación de nuevos espacios temporales/laborales, ampliar los campos de decisión y dinámicas de apoyo coherentes, con menor afán intervencionista. La falta de tiempo (para reuniones en grupo y para el trabajo individual en el proyecto) es uno de los más graves inconvenientes para el DCBE. Se necesita, además, apoyo del entorno (que tiene que implicar, antes o después, a la propia comunidad social), relaciones colegiadas y fondos económicos.

En la medida que de la política curricular no dependen directamente factores como compromiso, colaboración e implicación de los profesores en el desarrollo del currículum, es preciso pensar realistamente, de un modo no gerencialista, en la mejora escolar. En otros análisis (Bolívar, 1993 y 1996) he incidido en el papel de la cultura profesional vigente como factor resistente al cambio, que llega a frustrar las buenas intenciones reformadoras. Si la política curricular no se corresponde con la práctica curricular habitual en los centros, el currículum en uso conduce a la deriva del currículum planificado. Situar la clave de la mejora en el desarrollo curricular a nivel de centro escolar supone ir más allá de un planteamiento gerencialista dominante en la descentralización. A grandes rasgos podemos diferenciar y sintetizar los problemas comunes entre descentralización y DCBE en el Cuadro 2.

Si la descentralización se queda, pues, en una transferencia de la capacidad de gestión o flexibilidad en la toma de decisiones a nivel de centro escolar, aumentando, por ejemplo, el poder de directivos o del consejo escolar para determinar los programas, el profesorado o el presupuesto, no implica por sí misma una innovación educativa con incidencia en la práctica. Mientras que la descentralización se refiere a cambios estructurales en el marco de la política educativa y/o curricular, el DCBE se dirige primariamente a los procesos en cada centro escolar o comunidad local (nivel «micropolítico» de Foucault). Desde la política educativa se debe posibilitar la autonomía curricular y organizativa de cada centro, pero por la existencia del solo marco estructural no sucede un desarrollo curricular por los centros, como muestra la propuesta de reforma actual en España.

CUADRO 2 Diferencias y problemas comunes entre Descentralización y DCBE (Desarrollo Curricular Basado en la Escuela)		
	Descentralización	Basado en la escuela (DCBE)
Diferencias generales	Cambios <i>estructurales</i> . Cesión de decisiones de la Administración de los centros.	Cambios en procesos <i>internos</i> . Toma de decisiones de abajo-arriba.
Modelo de desarrollo curricular	Gestión o transferencia delegada. Control indirecto o dirección «a distancia».	Recuperar espacios y capacitar al centro para hacer su propio desarrollo (profesional y curricular)
Objetivos de política curricular	Adaptación/Adopción de propuestas oficiales. Instrumentación del compromiso de los profesores.	El centro escolar como unidad básica de cambio: Promover el compromiso de los agentes.
Relaciones mutuas	Es una condición necesaria, no suficiente para el DCBE, al posibilitar un contexto favorable.	Para no quedar en gestión descentralizada debe alterar la «cultura escolar» dominante.
Problemas comunes: ¿Qué alternativas?		
<ul style="list-style-type: none"> • La Descentralización puede ser instrumentada como mecanismo sutil para gestionar la política oficial, al tiempo que expresión de una tendencia neoconservadora de desregular la educación, acercándolas a una cierta «privatización». • Un DCBE puede no salvaguardar por sí mismo una equidad, al tiempo que convertirse en una transferencia delegada, como forma de gestión neoliberal. • Combinar el desarrollo interno de los centros y la provisión de un marco curricular común de iniciativa central: ni centralismo ni descentralización son alternativas dicotómicas. • Generar una cultura escolar y social para reconstruir la educación en sus contextos naturales por los propios agentes. 		

Una política educativa descentralizada puede y debe posibilitar una «gestión basada en la escuela», pero por sí misma no garantiza el DCBE, aunque pueda crear un contexto más favorable que una política curricular centralista. Es evidente que la descentralización genera un clima favorable para el desarrollo local del currículum y el compromiso de los docentes, como muestra ejemplarmente el caso inglés en las décadas de 1960-1970. Siendo una condición necesaria incrementar el poder y los ámbitos de decisión de las comunidades locales, no es suficiente para que exista un DCBE, si el objetivo último consiste en incrementar la eficiencia administrativa de la gestión escolar. Como escribió Stenhouse la cuestión, tal vez, no es el lugar desde donde se tome la iniciativa (poder estatal o centro/distrito local), sino la concepción de partida del

desarrollo curricular: como aplicación/adequación de las prescripciones estatales, o como algo a investigar y reconstruir.

Hoy, sin embargo, sabemos que reestructurar los centros escolares como lugares de trabajo no guarda relación causal con nuevos modos de llevar la práctica docente. Tras una etapa de sobrevaloración de la organización escolar, estamos volviendo a pensar, en parte, que el núcleo del cambio deben ser los modos de pensar y las competencias del profesorado, la didáctica centrada en el aprendizaje/educación del alumnado. Peterson, McCarthey y Elmore (1996) extraen las siguientes lecciones:

1. Es en el contexto de *problemas específicos del aula* (de un método de lectura, de cómo incrementar las habilidades matemáticas, etc.) donde se produce el cambio de creencias, conductas y comprensiones de los profesores.

2. Cambiar la práctica supone fundamentalmente un problema de aprendizaje, no un problema de organización. Los profesores que se ven a sí mismos como aprendices trabajan de modo continuado por desarrollar nuevas comprensiones y mejorar sus prácticas.

3. Las estructuras escolares pueden proveer oportunidades para el aprendizaje de nuevas prácticas de enseñanza y nuevas estrategias para el aprendizaje de los alumnos; pero las estructuras, por sí mismas, no dan lugar a que ocurra el aprendizaje.

4. Una buena conexión entre estructura escolar, práctica docente y aprendizaje de los alumnos ocurre en escuelas donde los profesores comparten un punto de vista común acerca de los propósitos y objetivos de la buena práctica. Las estructuras de la escuela se siguen de la buena práctica y no al revés.

Los cambios estructurales a nivel de centro deben implicar una visión acerca de los cambios en el contexto de trabajo, posibilitar a los profesores trabajar juntos como equipo o grupo de trabajo, comprometerlos en la toma de decisiones, y proveer acceso a nuevos conocimientos. El foco aglutinador del cambio, dentro de unas relaciones colegiadas en el centro, debe ser la práctica docente cotidiana. Por eso no basta con «reestructurar» los tiempos y espacios de decisión curricular u organizativa, si no afectan al currículum ofrecido/vivido por los alumnos. Nos hemos convencido de que, en lugar de comenzar por las labores de apoyo a los centros (asesoramiento, formación, innovación), por alterar los procesos y estructuras deseables, es preciso dirigirse a la práctica educativa de cada profesor en el aula, y esto exigirá, en segundo lugar, dotarse de unas estructuras que lo favorezcan.

Más allá de una mera descentralización, pero también lejos de una concepción romántica/idealista del DCBE (Hargreaves, 1982), no basta transferir el poder de decisión al centro escolar para mejorar la educación. Cabe utilizar la descentralización dentro de un uso político de signo fuertemente conservador, y diversas evidencias nos han mostrado especialmente que los centros escolares pueden mudar masivamente su estructura superficial, al mismo tiempo que permanecen intactos los modos habituales de hacer y llevar a cabo la enseñanza. Las organizaciones suelen utilizar su «gramática» de amortiguador de las demandas del cambio, asimilándolos a su cultura, existiendo un «vacío» entre estructuras y práctica educativa. Por eso estamos, de nuevo, ante una reconceptualización de la perspectiva institucional del cambio educativo, pues contamos con «evidencias acumuladas del fracaso masivo para que las escuelas utilicen los cambios institucionales para mejorar la práctica» (Elmore, 1996, pág. 16). Después de haber introducido muchos cambios estructurales en la gestión y organización de la escuela, nos hemos dado cuenta de que no han llegado a afectar al núcleo de la educación, y de que, paradójicamente, es más fácil introducir innovaciones a medida que están más alejadas del «núcleo» de la enseñanza. Este «núcleo» parece ser, comenta Elmore (1996), relativamente impasible, mientras se van sucediendo múltiples cambios parciales a nivel de estructura u organización.

Plataformas ambivalentes sobre el lugar del centro escolar en el desarrollo curricular

El lema educativo de tomar el centro escolar como unidad básica del cambio tiene unas justificaciones ideológico/políticas ambivalentes, que posibilitan desarrollos/ usos alternativos. Tanto desde la *política curricular* como desde un marco económico, la descentralización y el desarrollo curricular por parte de los centros escolares se puede justificar, desde una racionalidad instrumental, mediante una orientación hacia una mejor gestión o eficacia, o legitimarlo desde una racionalidad de los fines mismos que se persiguen (realización de unos valores educativos). Epistemológicamente, desde *una teoría del conocimiento*, se puede fundamentar y dar sentido al centro escolar como espacio de construcción del conocimiento y la investigación. Por último, desde la discusión actual en *filosofía moral y política*, analizaré si los criterios de justificación de las decisiones curriculares deben ser acordados en exclusividad y contingentemente por parte del centro (en conexión con el «comunitarismo» postmoderno, con derivaciones

conservadoras), o debieran seguir primando criterios imparciales supracentro de justicia (liberalismo ilustrado), y su posible complementariedad (Apel, 1991). Esta cuestión (contingencia vs. imparcialidad) tiene implicaciones sobre el sentido que deba tener la evaluación en los sistemas escolares descentralizados.

Política curricular neoliberal de descentralización

Desde el marco referencial de la política curricular, la descentralización, como devolución de poder a los centros escolares para autogobernarse, puede ser una mera transferencia delegada sobre la gestión escolar, o implicar alternativamente un cambio en las relaciones de poder y en el control social en la toma de decisiones. Al igual que está sucediendo con otros servicios públicos, políticamente, con la crisis del Estado del bienestar, y en coherencia con medidas de reestructuración que están tomando las corporaciones multinacionales en el sector productivo, en los últimos años se está cediendo al sector privado parte de la gestión de estos servicios, o bien se adoptan modos descentralizados en su gestión. Como *nuevo modo de gestión* es significativo que Peter Senge (1993), en su conocido libro, titule el capítulo sobre cómo descentralizar la gestión dando autonomía a cada núcleo organizativo «¿Cómo se controla sin controlar?», para afirmar que «las organizaciones inteligentes serán, cada vez más, organizaciones localistas que distribuyan el máximo grado de autoridad y poder tan lejos de la cima como sea posible» (pág. 357). De modo parecido a como, en la organización económica postindustrial, están funcionando empresas con nuevos modos de gestión, se propone una reestructuración escolar consistente, entre otros aspectos, en descentralizar la toma de decisiones en organizaciones más pequeñas y menos jerárquicas, para flexibilizar la toma de decisiones entre las diferentes unidades operativas en que se divide la corporación.

Políticamente el problema se sitúa en sí, frente a las conquistas de la Ilustración moderna, que han supuesto la intervención y asunción progresiva de la educación por parte del Estado como un servicio público, eso ha tenido unos efectos redistribuidores y formalmente niveladores; o bien si los centros escolares deben ahora, postmodernamente, dejar de ser esferas de ejercicio del «monopolio político» estatal, y si se deben dejar de imponer las reformas de arriba-abajo. En su origen, es obvio recordarlo, el hecho de que el Estado asumiera la regulación y control de la enseñanza supuso una garantía de igualdad (al menos formal), y de velar, mediante algún tipo de control, por los intereses de la mayoría, de modo que la descentralización, desde la llamada neoliberal, puede conllevar el dirigir el barco hacia una «privatización».

Hans Weiler (1989; 1992) ha desarrollado la tesis, en coincidencia con los análisis neomarxistas (Habermas, 1975; Offe, 1990) sobre los déficits de legitimidad que sufre el Estado en el capitalismo avanzado, de que la descentralización escolar es una «forma compensatoria de legitimación», consistente fundamentalmente en «la utilización de los expertos, en la invocación de principios de racionalidad organizativa (como en la planificación), y en la adopción de un discurso de participación, como fuentes potenciales que añadan legitimación al proceso político» (Weiler, 1989, pág. 303). De este modo, la descentralización en educación, como ámbito controvertido donde la imposición de autoridad es especialmente vulnerable, se convierte en una estrategia para gestionar las potenciales fuentes de conflictividad, difuminando la resistencia a las prescripciones externas, al transferir, al menos aparentemente, parte de las decisiones al nivel local, y convirtiéndose, de este modo, en una forma adicional de legitimidad. Esto no significa perder el control central del sistema, sino aparentar que la responsabilidad de que las cosas funcionen depende de la periferia y de los centros escolares: «El Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y al tiempo mostrarse, cuando menos, comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia» (Weiler, 1992, pág. 71).

Es cierto que la descentralización de la toma de decisiones, en un gobierno más cercano, hace que la enseñanza pueda responder más fácilmente a las demandas e intereses de los implicados, incrementar la participación de padres y profesores, al tiempo que incardinarse en el medio y el contexto cultural. Por eso una de las razones claves para el movimiento de descentralización en la política educativa, es que sólo a nivel de centro escolar se tiene la información necesaria para decidir las acciones educativas adecuadas, información no disponible a nivel regional o estatal. Además, se suelen aducir otros tipos de ventajas (Murphy, 1991): incrementa el conocimiento, el acceso y la participación en la toma de decisiones; promueve el compromiso con la organización, facilitando el cambio interno de la escuela; puede contribuir a mejorar los resultados y servicios de la escuela, al hacerla más sensible al contexto cultural y personal; posibilita una mayor profesionalización, y el poder no se consolida alejado geográficamente de modo jerárquico.

Se suele partir del principio neoliberal de que promover la competencia entre los centros, unido a una autonomía escolar, crea un contexto más favorable para una dinámica de mejora, que cuando es

planificado a nivel central. Durante la primera mitad de la década de 1980, los gobiernos conservadores han pretendido resquebrajar el monopolio del servicio público de la educación para introducir la elección, competencia y la evaluación pública de resultados; en suma, para acercar el servicio público al «mercado libre» entre unos proveedores (centros y profesores) y unos consumidores (padres y alumnos). La devolución del poder a los centros tiene, entonces, un manifiesto sentido conservador, dando lugar, como en el caso inglés, a una «descomprensivización» de la educación secundaria, cercano a un «mercado administrado» (Gewirtz, Ball y Bowe, 1995). Anular la zonificación para aumentar la posibilidad de elección de centros es introducir en el campo educativo un neoliberalismo, a ver si da resultados parecidos a los que ha tenido en la esfera económica capitalista. Así se aduce que el aumento de la calidad de la educación exige acabar con el «monopolio protegido» del sistema escolar público, promoviendo la competencia entre los centros que ofrecen productos diferenciados, la elección de los padres y alumnos según preferencias, para responder de este modo mejor a las demandas de los contextos locales diversos.

La autonomía de los centros docentes es, entonces, expresión de la ideología del mercado en el estadio actual del capitalismo, como consecuencia de las lecciones aprendidas de las empresas corporativas, tanto en la toma de decisiones descentralizadas como en responder a las demandas plurales de los clientes. El nuevo lema es que los padres puedan elegir entre una pluralidad de centros, con diferentes proyectos educativos (para que el producto sea diversificado), más allá de la uniformidad predominante en los sistemas estatales públicos de educación. Chubb y Moe (1990, pág. 226), en una obra muy influyente en esta ideología, lo expresaban así: «Las escuelas deben ser autónomas legalmente: gobernarse libremente según prefieran, especificar sus propios objetivos, programas y métodos, diseñar sus organizaciones propias, seleccionar al alumnado, y tomar sus propias decisiones en cuanto al personal que trabaja en el centro. Los padres y alumnos deben poder elegir legalmente entre escuelas alternativas, apoyados por instituciones para que tengan una activa implicación, y estén bien informados en las decisiones».

No obstante, como muestra el reciente estudio de la OCDE (1994), sobre el impacto de la políticas de elección en seis países (Australia, Inglaterra, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia y Estados Unidos), existen serios problemas para introducir un mercado libre en educación. Desde la determinación de la situación geográfica, que no es igual en zonas rurales o suburbanas que en el centro de las ciudades, a la falta de información sobre los centros escolares más efectivos, pasando por un falta clara de alternativas al no existir una diversidad de centros. En ausencia de estas realidades, la introducción de principios neoliberales suele dar lugar a una jerarquía entre los centros, más que a una mejora real o una elección efectiva de los padres; y paradójicamente, exigirían una intervención para lograr optimizar los beneficios y minimizar los riesgos ligados a la elección escolar. En caso contrario, existe el peligro de que fracase la consecución de los resultados deseados (Hirsch, 1995).

La cuestión grave es si la mera eficiencia debe ser, moral y políticamente, el primer criterio a aplicar al sistema educativo, como en cualquier otro servicio público; o bien si deben primar otros valores intrínsecos a la propia institución. En lugar de dirigir estas orientaciones hacia un mercado libre de los centros, cabría retomar la autonomía concedida para convertir el centro escolar en expresión de los valores y preferencias de la propia comunidad local. Ello exigiría potenciar estos modos de vida comunitarios. No obstante, como replican Burbules y Densmore (1992, pág. 102) la política de la elección de centros puede concebirse de dos formas radicalmente diferentes: a) como estrategia orientada hacia el mercado, para crear una gama de productos diferenciados de modo que los clientes puedan elegir el que prefieran, y b) como forma radicalmente distinta, que iría en concordancia con el DCBE, que hemos defendido, esta elección estaría basada en la implicación, participación y responsabilidad directas de los agentes educativos (padres, alumnos y profesores) no en la elección de un producto ya ofrecido, sino «*en la concepción, planificación y diseño de como se quiere que sean estas opciones*». Desde un DCBE la elección no consiste tanto en la capacidad del potencial consumidor de escoger entre varios productos, sino que consiste más bien en la capacidad para participar y contribuir a construir colegiadamente el diseño del centro y el tipo de educación deseado.

Articular la autonomía en el desarrollo curricular con criterios imparciales de justicia

La cuestión de la descentralización y, por el otro ángulo, de la autonomía en el desarrollo curricular, conecta con uno de los debates más importantes en la filosofía moral y política actual: el universalismo ético defendido por la tradición ilustrada liberal, y la defensa de una diversidad educativa y cultural, propia del «comunitarismo» postmoderno. La referencia a dicho debate supone la convicción de que, en último extremo, sólo un modelo subyacente moral y político puede dar razón de ser a las opciones educativas sobre el desarrollo curricular por parte de los centros.

Como es conocido, con motivo del movimiento occidental de descentralización y reestructuración escolar, se ha planteado agudamente si el control local de las escuelas públicas va a dar lugar a la larga, como plantean Elmore y otros (1990), a serios problemas de justicia/equidad entre los centros escolares. Adaptarse a contextos culturalmente diversos y desarrollar el currículum de modo autónomo por parte de los centros puede conllevar, como parte inherente y tal vez no accidental, a un incremento de la desigualdad entre los centros escolares, dependiendo de cada contexto social, pudiendo reforzar la desigualdad de partida y dejando de ser la acción educativa (en la mejor tradición que nace de Platón o, más recientemente, en dar luces al pueblo) un medio de liberación y emancipación de las condiciones existentes. La cuestión (actualmente compleja, como vamos a ver) es si la igualdad formal que aparenta un sistema educativo centralizado, con todas las contradicciones denunciadas en las últimas décadas, puede ser defendida ideológicamente con pretensiones de intereses más generalizables que el desarrollo diferenciado según cada centro escolar, decidido por la propia comunidad local.

Vigilar que la descentralización no se escore ni apoye en la tendencia occidental referida hacia una mayor privatización de la enseñanza, que el intento de formar en cada centro escolar comunidades propias no se cierre a criterios imparciales de justicia, ni tampoco se caiga en un liberalismo que imponga sobre la realidad una idea de justicia como principio universalmente aplicable y uniformador, constituyen temas que son actualmente objeto de un debate teórico de interés. A la vez, el universalismo ilustrado (como el defendido por Habermas), por su afán homogeneizador, tiene serios problemas para reconocer las diferencias, una necesidad ante el creciente multiculturalismo. La igualdad formal de todos los ciudadanos no basta para reconocer la diversidad de las tradiciones culturales, ni tampoco el que toda diferencia sea valiosa por el hecho mismo de la diferencia. El reconocimiento de las diferencias (Gutman, 1992) como un valor colectivo, que deba ser protegido por el Estado, introduce nuevos elementos en el debate.

Por una parte, desde el llamado «comunitarismo», se ha propuesto la necesidad de «*construir formas locales de comunidad*», como dice MacIntyre (1987), mediante un *proyecto común de bien compartido por el grupo*, como alternativa ante el estimado, en esta época postmoderna, fracaso moral y político de la Ilustración. Como es conocido, se entiende por *comunitarismo* una corriente q actual anglo-estadounidense del pensamiento moral y político, coincidente con el pensamiento postmoderno en la crítica a presupuestos ilustrados (y en esa medida también con círculos neoconservadores), a los que acusan de haber desvinculado a los individuos de sus respectivas comunidades concretas de existencia, en función de ideales abstractos (justicia como imparcialidad, ciudadano del mundo, constructor único de su propia vida, etc.), atomizando la sociedad en individuos aislados sin vínculos comunes. De este modo se critica duramente (Alasdair MacIntyre, Charles Taylor, R. Rorty, etc.) la fundamentación individualista de las normas morales y de la propia sociedad, reivindicando por contra una tradición de normas y modos de vida solidarios (Thiebaut, 1992).

Este «comunitarismo» supone el rechazo de teorías éticas que pretendan situarse en altos niveles de abstracción (formalismo y universalismo) y que, en consecuencia, intentan prescribir lo justo, independientemente de los contextos particulares. Los principios éticos no son universales que valgan para todo ser humano, independientemente del tiempo y del lugar; son principios válidos para personas concretas en contextos históricos determinados (comunidades). Lo que se juzga como «bueno» es un criterio contingente al contexto local y temporal; su validez es inmanente para los que comparten la misma tradición y visión, los principios éticos no tienen que someterse, por tanto, a estándares de generalización y universalidad, como ha defendido el liberalismo heredado de la ilustración. Rorty (1991) ha hablado así de la «base contingente del consenso» dentro de un grupo.

El problema clave de una concepción comunitaria es la falta de criterios que trasciendan el contexto, para distinguir fundadamente entre las concepciones del bien común moralmente defendibles y las moralmente criticables, aspecto más o menos resueltos desde una tradición liberal o ilustrada (Rawls o Habermas). Frente al «comunitarismo», el *liberalismo ilustrado* (desde Locke a Rawls) ha defendido que el individuo tiene unos derechos inalienables frente al Estado, y que éstos limitan la autoridad del Estado sobre los individuos, estableciendo asimismo una separación entre la esfera pública y la privada. Sustituir los derechos individuales por las normas del grupo, podría significar a la larga que el ejercicio de tales derechos estaría en los órganos o líderes de la comunidad.

Entre las implicaciones que tiene esta polémica para nuestro tema, se diría, desde una postura ilustrada, que es necesario que el poder político intervenga para redistribuir recursos, establecer límites y reglas básicas acerca de un «bien común», más allá de las concepciones particulares acerca de la vida digna (Walzer, 1992, pág. 37). Abogar entonces por una cierta complementariedad (Apel, 1994) entre la ética de la justicia (liberalismo) y la moral de la vida buena (comunitarismo), significa reconocer la necesidad de

existencia de criterios con pretensión de validez universal, por encima de las concepciones particulares que aseguren la realización imparcial de la justicia. Sin duda, el carácter de servicio social y público de la enseñanza exige, más allá de los criterios contingentes de un grupo, criterios solidarios e imparciales. Aquí se situaría, creo, precisamente la defensa de una evaluación de un sistema educativo descentralizado, como procedimiento de control democrático de la calidad e igualdad de los desarrollos de cada comunidad. En nuestro caso, entre las posibles y diversas realizaciones prácticas del desarrollo autónomo del currículum por parte de los centros, deberían existir mecanismos o procesos (evaluativos o no) que aseguren que el sistema escolar público (reivindicación laica e ilustrada a la que no se debe renunciar) pretenda ser, al menos como ideal contrafáctico, «justo para todos» y no sólo «bueno para nosotros» (Apel, 1994); por encima de los criterios contingentes de que cada comunidad escolar tenga de lo «bueno».

Descentralización, marco centralizado y desarrollo del currículum por parte de los centros

Recogiendo parte de las lecciones aprendidas de la «segunda ola» de reformas, nos encontramos con que si bien por una parte los mandatos estatales inhiben sin duda las iniciativas locales, resulta que por otra parte, sin un apoyo sostenido a estas iniciativas, es difícil un desarrollo curricular basado en la escuela, más allá de un reducido número de centros activos que aisladamente puedan llevarlo a cabo. Es por esto por lo que muchos esfuerzos innovadores se han extinguido a los pocos años. A lo largo de la década de 1980 hemos aprendido que tanto las políticas curriculares centralistas como las basadas en los centros, dicen Smith y O'Day (1991, 1992), se han mostrado inadecuadas por la fragmentación a que han dado lugar y por la falta de integración vertical y horizontal. El Estado no puede renunciar a una voluntad nacional de conseguir unos objetivos y niveles para todos los alumnos, pero, en último extremo, esto es algo cuyo desarrollo se dilucida en los centros.

La clave del cambio parece estar en combinar adecuadamente, en un equilibrio siempre inestable, un marco curricular común con los estímulos, incentivos y apoyos para la gestión basada en la escuela. Tanto desde lo que se ha dado en llamar en la reforma estadounidense «reforma educativa sistémica» (Vinovskis, 1996), como desde la reconceptualización de movimientos de «escuelas eficaces» y «mejora de la escuela» (Hopkins y otros, 1996), aun con diferencias de partida, se confluye en la necesidad de una estructura política estatal de apoyo que pueda proveer dirección y una fuerte infraestructura para sostener la reforma a nivel del centro escolar, en una estrategia que combine una reforma «*top-down*» y «*bottom-up*».

En el contexto estadounidense, tras los movimientos de reforma de las últimas décadas, el movimiento se dirige hacia el «cambio del sistema», por lo que ha dado en llamarse «*Systemic Change*» o «*Systemic School Reform*», y que, aparte de la literatura generada, ha tomado carta de naturaleza cuando uno de los teóricos proponentes (Marsall Smith) ha sido subsecretario de Estado de Educación en la Administración Clinton. Aquí me refiero más bien a él por el interés dentro de la vieja polémica entre si la innovación debe venir de arriba o desde abajo (centro escolar). El modelo de cambio tiene tres componentes coordinados: una visión y unos objetivos unificados que aseguren una educación con garantías de igualdad para todos los alumnos; un sistema coherente de apoyo y materiales para la enseñanza, y un sistema de gobierno reestructurado, que posibilite compatibilizar unas decisiones políticas centrales con un amplio campo de decisión profesional a nivel del centro escolar (O'Day y Smith, 1993). La propuesta pretende lidiar en el debate actual sobre «la compatibilidad en las decisiones políticas centralizadas y un grado de discreción profesional local de otro lado». Indudablemente, ahora se reconoce que las escuelas necesitan suficiente autonomía para adaptar los programas estatales a las condiciones locales y a las necesidades de sus alumnos; pero si estos elementos no vienen acompañados por un cambio previo en la estructura política, se argumenta, llegarán a ser poco significativos.

Clune (1993, pág. 250), no obstante, lo califica de «reinención de un sistema descentralizado», caracterizado por admitir un considerable grado de variaciones locales enmascarado por el aparato formal de un sistema estandarizado. Acentuar la necesidad de una coherencia y coordinación entre los centros individuales y unos mínimos curriculares, estándares, etc., supone defender el papel de la Administración educativa en la promoción del cambio educativo, y una vuelta a una cierta centralización de la política curricular. El propio Clune (1993), en una buena revisión actual de las ventajas y problemas de la centralización y descentralización curricular en el contexto estadounidense, concluye que una estrategia descentralizada tiene mayores ventajas si implica elección local de los *currículos*, un continuo apoyo técnico y potenciar un desarrollo profesional. De hecho, las propuestas de volver a una política educativa unificada tienen que admitir un considerable grado de adaptaciones locales. En último extremo, es a nivel local de centro escolar donde se juega el cambio educativo, y una política educativa centralista no parece que lo

favorezca. Pero una estrategia de cambio curricular descentralizada requiere un fuerte y sostenido apoyo a los centros escolares desde un nivel central.

El objetivo último, a veces olvidado, es cómo organizar los centros escolares para que se consiga una mejora cualitativa y unos niveles más altos del aprendizaje de los alumnos; y cómo lo pueda facilitar una descentralización en política curricular o un desarrollo del currículum por parte de los centros. Frecuentemente, este último se ha focalizado en lograr unos modos de trabajo de los profesores y un ambiente no burocrático en los centros, desdeñando evaluar los logros educativos de los alumnos, como resaltó la tradición de eficacia escolar. Es por eso, como ya destacaba antes, que se está planteando (Hopkins y otros, 1996) la necesidad de unir el desarrollo de las capacidades internas del centro con la mejora de la práctica en el aula y, en último extremo, con los resultados conseguidos.

Sin duda, los mandatos centralizados de reforma no son instrumentos adecuados para la mejora educativa. Este fracaso de las estrategias centralizadas podría llevar a que sólo estrategias descentralizadas, focalizadas en el centro escolar, podrían lograr el éxito de la reforma. Sin embargo, la primacía de superioridad de las iniciativas tomadas desde la base es primariamente teórica, señala Fullan (1994, pág. 187). Al revisar la evidencias de las experiencias de gestión basada en la escuela, concluye que los esfuerzos de reestructuración que devuelven la toma de decisiones a los centros escolares pueden haber alterado los procedimientos de gobierno, pero no afectan por sí mismos al núcleo de la enseñanza-aprendizaje de las escuelas. A veces, las experiencias de descentralización eluden los cambios sustantivos en el plano didáctico (estrategias de enseñanza y evaluación) y en el modo como los profesores trabajan juntos en una determinada área instructiva. En fin, numerosos estudios vienen a corroborar que existe una falta de conexión entre las estructuras de gobierno, la toma de decisiones y el proceso de enseñanza-aprendizaje:

En suma, las iniciativas descentralizadas, hasta donde muestran las evidencias, no corren mejor suerte que las reformas centralizadas. Dada la ausencia de una clara superioridad de las estrategias verticales sobre las surgidas desde abajo, persisten dos patrones, ambos inefectivos. Cada estrategia intenta resolver el dilema mediante la falsa claridad de la preferencia ideológica (Fullan, 1994, pág. 189).

En esta situación, la propuesta de Fullan es que son necesarias, conjuntamente, estrategias centralizadas y descentralizadas. En conjunto, y tras la argumentación anterior, se puede apostar porque en los sistemas escolares públicos deba existir un equilibrio entre un cierto marco curricular de «provisión nacional» (los mínimos a nivel central que aseguren tanto los apoyos necesarios a los centros como una igualdad de calidad para todos los ciudadanos), al mismo tiempo que se posibilita un amplio margen en el control local a nivel de centros escolares, para que estos hagan su propio desarrollo curricular. Si el currículum es una selección de los conocimientos y capacidades estimados en un momento como socialmente necesarios, se trata también de cómo garantizar que todos los alumnos tengan acceso a ellos, en condiciones de igualdad. Hacer compatibles ambos lados (iniciativas centrales y responsabilidades locales), más que objeto de regulación legislativa, de tutelaje o de control supervisor, es asunto de generar una cultura escolar y social propicia para la reconstrucción y apropiación de la educación, en sus contextos naturales, por parte de los propios agentes.

En este contexto social, sin referentes ideológicos claros, la legítima aspiración de autogobierno de los centros escolares, mezclada con la tendencia neoconservadora a introducir mecanismos de desregulación, autogobierno y competencia entre los centros escolares, como ha denunciado recientemente Smyth (1993), puede dar lugar precisamente a utilizar el desarrollo del currículum por parte de los centros como un mecanismo sutil de legitimación y gestión de los propios intereses de la administración, al servicio de propuestas conservadoras. En esta situación, reivindicar las propuestas ilustradas de la educación como servicio público promovido por el poder estatal puede ser, paradójicamente, la propuesta progresista. Además, tras las sucesivas olas de movimientos centralizadores y de autonomía progresiva de los centros escolares, donde se han puesto de manifiesto cómo ambos tienen inconvenientes y problemas, parecería útil, como conclusión provisional, si esto fuera fácticamente realizable de modo simple, mezclar los aspectos positivos de cada uno. Murphy (1991, pág. 84), de modo parecido, señala la conclusión paradójica de que «una descentralización exitosa depende de una fuerte centralización en ciertos aspectos de la organización».

BIBLIOGRAFÍA

- Ainscow, M., Hopkins, D., Southworth, G. y West, M.** (1994), *Creating the condition for school improvement*, Londres, David Fulton Publishers.
- Apel, K. O.** (1991), *Teoría de la verdad y ética del discurso*, Barcelona, Paidós.
- Apel, K. O.** (1994), «Las aspiraciones del comunitarismo anglo-americano desde el punto de vista de la ética discursiva», en D. Blanco, J. A. Pérez-Tapias y L. Sáez (comps.), *Discurso y realidad. En debate con K.O. Apel*, Madrid, Trotta, págs. 15-32.
- Bolívar, A.** (1993), «Culturas profesionales en la enseñanza», en *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 219 (noviembre), págs. 68-72.
- Bolívar, A.** (1995), «La doble cara de la descentralización y la autonomía», en *Organización y Gestión educativa*, núm. 4, págs.3-8.
- BOLÍVAR, A.** (1996), «Cultura escolar y cambio curricular», en *Bordón*, 48 (2), págs. 169-177.
- Burbules, N. C. y Densmore, K.** (1992), «La persistencia del profesionalismo: Es duro abrirse camino», en *Educación y Sociedad*, 11, págs. 97-104.
- Chubb, J. E. y Moe, T. M.** (1990), *Politics, markets, and America's schools*, Washington, DC., Brookings Institution.
- Clune, W. H.** (1993), «The best path to systemic educational policy: Standard/centralized or differentiated/decentralized», en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15 (3), págs. 233-254.
- Elmore, R. F.** (1993), «School decentralization: Who gains?, Who loses?», en J. Hannaway y M. Carnoy (eds.), *Decentralization and school improvement: Can we fulfill the promise?*, San Francisco, Jossey-Bass, págs.33-54.
- Elmore, R. F.** (1995), «Teaching, learning, and school organization: Principles of practice and the regularities of schooling», en *Educational Administration Quarterly*, 31 (3), págs.355-74.
- Elmore, R. F.** (1996), «Getting to scale with good educational practice», en *Harvard Educational Review*, 66 (1), págs. 1-26.
- Elmore, R. F. et al** (1990), *Restructuring schools: The next generation of educational reform*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Elmore, R. E. y Fuhrmann, S. H.** (1994), «Governing Curriculum: Changing Patterns in Policy, Politics, and Practice», en R. Elmore y S. Fuhrmann (eds.), *The governance of curriculum. 1994 Yearbook of the ASCD*, Alexandria, VA, Association for Supervision and Curriculum Development, págs. 1-11.
- Elmore, R. F., Peterson, P. L. y Mccarthey, S. L.** (1996), *Restructuring in the classroom: Teaching, learning, and school organization*, San Francisco, CA., Jossey-Bass.
- Escudero, J. M. y Bolívar, A.** (1994), «Inovação e formação centrada na escola. Uma perspectiva da realidade espanhola», en A. Amiguiño y R. Canário (coords.), *Escolas e mudança: O papel dos centros de formação*, Lisboa, Educa, págs. 97- 155.
- Fullan, M.** (1991), *The new meaning of educational change*, Londres, Cassell.
- Fullan, M.** (1993), *Change forces. Probing the depths of educational reform*, Londres, The Falmer Press.
- Fullan, M.** (1994), «Coordinating top-down and bottom-up strategies for educational reform», en R. F. Elmore y S. H. Fuhrmann (eds.), *The governance of curriculum. 1994 Yearbook of the ASCD*, Alexandria, VA, Association for Supervision and Curriculum Development, págs. 186-202.
- Gewirtz, S., Ball, S. y Bowe, R.** (1995), *Markets, choice and equity in education*, Buckingham, Open University Press.
- Gutman, A.** (1992), *Multiculturalism and «the politics of recognition»*, Princeton, Princeton University Press.
- Habermas, J.** (1975), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Habermas, J.** (1988), *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus, 2 vols.
- Hargreaves, A.** (1982), «The rhetoric of school-centred innovation», en *Journal of Curriculum Studies*, 14 (3), págs. 251-66.
- Hargreaves, A.** (1996), *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambian los profesores)*, Madrid, Morata.
- Hirsch, D.** (1995), «School choice and the search for an educational market», en *International Review of Education*, 41 (3-4), págs.239-257.
- Holly, P. y Southworth, G.** (1989), *The developing school*, Londres, The Falmer Press.
- Hopkins, D., Ainscow, M. y West, M.** (1994), *School improvement in an era of change*, Londres, Cassell.

- Hopkins, D., Ainscow, M., Fielding, M., Southworth, G. y West, M.** (1996), ponencias presentadas en el Symposium on «School Improvement and School Effectiveness: Towards a New Synthesis», reunión anual de la American Educational Research Association, Nueva York.
- MacIntyre, A.** (1987), *Tras la virtud*, Barcelona, Crítica.
- MEC** (1994): *Centros educativos y calidad de enseñanza*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- Murphy, J.** (1991), *Restructuring schools. Capturing and assessing the phenomena*, Nueva York, Teachers College Press.
- Murphy, J.** (1992), «Effective schools: Legacy and future directions», en D. Reynolds y P. Cuttance (eds.), *School effectiveness: Research, policy and practice*, Londres, Cassell.
- OCDE** (1991), *Escuelas y calidad de enseñanza. Informe internacional*, Barcelona, Paidós/MEC.
- OCDE** (1994), *School. A matter of choice*, París, OCDE.
- O'Day, J. A. y Smith, M. S.** (1993), «Systemic reform and educational opportunity», en S. Fuhrmann (ed.) *Designing coherent education policy: Improving the system*, San Francisco, Jossey-Bass, págs. 250-312.
- Offe, C.** (1990), *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Madrid, Alianza.
- Peterson, P. L., McCarthey, S. L. y Elmore, R. F.** (1996), «Learning from school restructuring», en *American Educational Research Journal*, 33 (1), págs. 119-153.
- Reynolds, G. J. y Fitz-Gibbon, D.** (1996), *Merging traditions: The future of research on school effectiveness and school improvement*, Londres, Cassell.
- Robertson, P. J., Wohlstetter, P., y Mohrman, S. A.** (1995), «Generating curriculum and instructional innovations through school-bases management», en *Educational Administration Quarterly*, 31 (3), págs.375-404.
- Rorty, R.** (1991), *Contingencia, ironía y solidaridad*, Barcelona. Paidós.
- Rowan, B.** (1990), «Commitment and control: Alternative strategies for the organizational design of schools», en C. Cazden (ed.), *Review of Research in Education*, 16, págs.353-389.
- Rowan, B. (1995), «The organizational design of schools», en S. B. Babarach y B. Mundell (eds.), *Images of schools. Structures and roles in organizational behavior*, Thousand Oaks, CA, Corwin Press, págs. 11-42.
- Senge, P.** (1993), *La quinta disciplina*, Barcelona, Granica.
- Sergiovanni, T. J.** (1994a), *Building community in schools*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Sergiovanni, T. J.** (1994b), «Organizations or communities? Changing the metaphor changes the theory», en *Educational Administration Quarterly*, 30 (2), págs. 214-226.
- Smith, M. S., O'Day, J.** (1991), «Systemic school reform», en S. H. FUHRMAN y B. MALEN (eds.), *The politics of curriculum and testing*, Nueva York, The Falmer Press.
- Smyth, J.** (Ed.) (1993), *A socially critical view of the self-managing school*, Londres, The Falmer Press.
- Stoll, L. y Fink, D.** (1996), *Changing our schools: Linking school effectiveness and school improvement*, Buckingham, Open University Press.
- Thiebaut, C.** (1992), *Los límites de la comunidad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Tyack, D.** (1990), «"Restructuring" in historical perspective: Tinkering toward utopia», en *Teachers College Record*, 92 (2), págs. 170-191.
- Tyack, D. y Tobin, W. (1994), «The "grammar" of schooling: Why has it been so hard to change?», en *American Educational Research Journal*, 31 (3), págs. 453-479.
- Vinovskis, M. A.** (1996), «An analysis of the concept and uses of Systemic Educational Change», en *American Educational Research Journal*, 33 (1), págs.53-85.
- Walzer, M.** (1992), «La idea de sociedad civil. Una vía hacia la reconstrucción social», en *Debats*, 39 (marzo), págs.30-39.
- Weiler, H. N.** (1989), «Why reforms fail: The politics of education in France and the Federal Republic of Germany», en *Journal of Curriculum Studies*, 21 (4), págs. 291-305.
- Weiler, H. N.** (1992), «¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?», en *Revista de Educación*, 299 (septiembre-diciembre), págs.57-80.